

Accès des pauvres au logement UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE

par Jean-Jacques Granelle *

*Comment comprendre les difficultés d'accès des pauvres
au logement ?*

*Contraintes macro-économiques, marchés fonciers
et immobiliers sont des facteurs explicatifs.*

Quant à l'action publique, elle se heurte à des limites.

Les besoins quantitatifs de logement étaient pratiquement considérés comme résolus en France dans les années 1970. Seule une fraction très restreinte avait encore des difficultés pour se loger. Cette fraction s'est aujourd'hui considérablement élargie et le parallèle est désormais bien établi entre situations de pauvreté et mauvaises conditions de logement.

Statistiquement, la population pauvre qui a des difficultés d'accès au logement est assez bien connue (1) : familles monoparentales et couples sans emploi, surtout dans le parc HLM ; couples actifs, locataires ou propriétaires ; ménages âgés dans des communes rurales, ou des villes petites et moyennes, surtout propriétaires ; enfin étudiants, locataires du secteur privé. Selon l'enquête logement de l'INSEE de 1996, 29 % des ménages pauvres étaient locataires dans le parc social, 24 % dans le parc privé, 35 % étant propriétaires (2).

Les contraintes macro-économiques

Ces contraintes recouvrent classiquement les variables de revenu et de financement. Le revenu disponible dépend de façon déterminante de l'emploi. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la France, comme la plupart des pays européens, est passée par une longue période de forte croissance, accompagnée d'un faible sous-emploi ; cela jusqu'en 1973. Le taux de chômage par rapport à la population active était de 2,5 % en 1968 et restait à ce niveau en 1974 (3). Au moment où le nombre de mises en chantier de logements atteint son maximum en France (550 000 logements), la pauvreté n'a plus de visibilité urbaine. En revanche, le taux de chômage a beaucoup monté par la suite : 4,9 % en 1978, 10,5 % en 1987, 12,0 % en 1994 et 9,6 % en 2003.

Plusieurs explications ont pu être avancées pour analyser cette inflexion : importance des chocs pétroliers (1973 et 1979), appréciation du dollar et élévation des taux d'intérêt réels (hors inflation) dans les années 1980. Malgré un changement de ces tendances aujourd'hui et des politiques beaucoup plus libérales,

* Professeur à
l'Université Paris XII
Val-de-Marne
(Créteil)

(1) J.-C. Driant,

« Le logement des ménages à faibles ressources en France en 1996 : une demande sociale multiforme », in *Les entretiens de la Caisse des Dépôts sur l'habitat social. Quel habitat pour les ménages à faibles revenus*, Paris, La Documentation Française, 2001, p. 25-54.

(2) M. Amzallag, C. Taffin,

« Le logement social », Paris, L.G.D.J., collection « Politiques locales », 2003, p. 33.

(3) J.-M. Jeanneney (dir.),

L'économie française depuis 1967. La traversée des turbulences mondiales, Paris, Seuil, 1989, chap. 9 ; OFCE, *L'économie française*, Paris, La Découverte, « Repères », 2003.



la croissance de l'économie française s'est particulièrement ralentie, en dépit de phases d'expansion notable dans la période récente (1988-1989 et 1998-1999). Au total, des pans entiers de l'industrie se sont effondrés depuis 1970 et les créations d'emploi dans les services n'ont pas suffi à empêcher le sous-emploi, ce qui a suscité l'apparition de la pauvreté pour de nombreux ménages et, par suite, une détérioration de leurs conditions de logement (4). Le parallèle entre pauvreté et problèmes de logement est également très apparent au Royaume-Uni et aux États-Unis, en particulier dans les phases de récession, le cycle conjoncturel étant plus accentué dans ces pays.

Au niveau des contraintes de financement, on pourrait penser que la baisse des taux d'intérêt est favorable à l'accès au logement pour les ménages pauvres. Mais la période actuelle montre bien que celle-ci n'a pas permis, en France, d'enrayer l'accroissement des difficultés de logement pour les personnes défavorisées.

Pourquoi l'État n'est-il pas intervenu davantage en faveur des pauvres ? Après avoir accordé une véritable priorité au logement dans une première période, de 1950 à 1965, puis après avoir tenté un certain repli à cet égard, dans un deuxième temps, de 1965 à 1975, l'État a opéré un désengagement prononcé du financement du logement à l'occasion de la réforme de 1977, avec la banalisation de ce financement et la mise en place de l'aide personnalisée au logement. Son optique a été surtout de trouver de nouveaux payeurs des aides au logement, d'autant que, en 1985, la réforme du financement de l'économie a conclu à la nécessité de la libéralisation des marchés.

Au surplus, l'application de ces réformes a subi les effets malencontreux des variations de l'inflation. Son rythme annuel, qui était de 11 % en moyenne sur la période 1974-1984, a été ramené à 2,8 % en moyenne sur la période 1985-1995 et au voisinage de 2 % dans les années récentes (5). En période de forte hausse des prix, l'aide personnalisée au logement, pour laquelle il n'avait pas été prévu de mécanisme d'indexation, s'est trouvée réduite en termes réels. Ultérieurement, en phase de croissance lente des prix, les organismes d'HLM, de leur côté, n'ont plus vu leur dette érodée par l'inflation.

Au total, dans un contexte de libéralisation des marchés et de discipline budgétaire relative, impliquée par l'adoption du traité de Maastricht, l'État a été contraint de prendre des décisions moins favorables au logement, surtout en termes de dépenses directes (par opposition aux aides fiscales). Même si des initiatives nombreuses sont intervenues pour faciliter l'accès des pauvres au logement, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales, on ne peut que constater le désajustement entre les besoins et l'offre de logements destinés aux ménages de faibles revenus.

(4) De 1996 à 2000, le taux de pauvreté a baissé, puis s'est stabilisé; cf. **F. Dell, N. Legendre**, *Insee Première*, n° 942, décembre 2003. Mais celui-ci a dû remonter ensuite, ce qui explique la gravité de la situation actuelle.

(5) **J.-P. Fitoussi, E. Laurent, J. Maurice**, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'Analyse Économique, Paris, La Documentation Française, 2004, p. 58.

La dynamique des marchés fonciers et immobiliers

Les difficultés de l'accès des pauvres au logement s'expliquent par ailleurs par le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers, ainsi que par le rôle des logiques patrimoniales au sein de ces marchés.

Dans les villes, les marchés fonciers et immobiliers fonctionnent comme un puissant opérateur d'exclusion sociale. En effet, la hausse des prix fonciers et immobiliers structure les usages du sol et a un effet direct sur la ségrégation (6). Cette idée selon laquelle le mécanisme des prix alloue les terrains à leur meilleur usage, en terme de valorisation monétaire, a été reconnue par le courant de la nouvelle économie urbaine. Ses enseignements sont applicables aux États-Unis et en Europe. Les pauvres habitent, aux États-Unis, à proximité du centre, pour minimiser leurs coûts de transport. En revanche, les classes aisées, qui ont une forte demande d'espace, se localisent en périphérie.

Dans les villes européennes, les classes aisées se localisent au centre, pour une partie d'entre elles, du fait de la congestion des systèmes de transport et de la qualité urbanistique des quartiers, ainsi que du réinvestissement public dans les centres. Pour une autre part, elles suivent le modèle américain de périurbanisation. Les pauvres occupent plutôt la zone intermédiaire.

Dans cette dynamique entre les prix et les usages, ce sont en général les usages tertiaires supérieurs (bureaux) qui jouent un rôle directeur sur l'ensemble des marchés immobiliers, par l'intermédiaire des prix fonciers. En effet, la hausse des prix sur le marché des bureaux suscite une élévation des prix fonciers. Celle-ci se transmet, en dépit des réglementations, au marché des logements, qui enregistre dès lors des facteurs de hausse conduisant à un accroissement des prix d'habitations. Ce mécanisme a été vérifié à Paris dès les années 1960 (7). Il s'en est suivi une indifférenciation de l'espace urbain, c'est-à-dire un embourgeoisement général des quartiers, qui laisse peu de place à la localisation des titulaires de bas revenus.

Cette dynamique des usages est portée par ceux qui achètent un bien pour le louer, les investisseurs. Or ceux-ci ont des logiques patrimoniales qui aboutissent à réduire l'investissement locatif privé. Les grands investisseurs ont des stratégies d'allocation d'actifs fondés sur le taux de rentabilité global (8). De ce fait, ils orientent leurs investissements sur l'immobilier d'entreprise, pour lequel ces taux sont plus élevés : en 2002, 11,9 % pour les centres commerciaux, après 14 % en 2001, 11,3 % pour les autres commerces, 10,8 % pour les bureaux à Paris première périphérie et en province, 10,7 % pour les locaux d'activité (9) ; et

(6) **J.-J. Granelle**, « Les marchés fonciers, causes ou conséquences de la ségrégation urbaine », *Études Foncières*, n° 99, sept.-oct. 2002, p. 8-15 ; cf. également ADEF, Association des études foncières, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, 2004.

(7) Il y a toutefois aujourd'hui une déconnexion entre prix des logements toujours en hausse et prix des bureaux orientés à la baisse. De ce fait, exceptionnellement, c'est le marché des logements de haut de gamme qui est actuellement directeur.

(8) Taux de rendement locatif majoré de la plus-value ou moins-value sur les valeurs vénales.

(9) Selon Investment Property Data ; cf. également

L. Ternisien, M. Mokrane, « La performance de l'immobilier d'investissement en 2001 », *L'Observateur de l'Immobilier. Revue du Crédit Foncier en France*, n° 54, juillet 2002, p. 13-24.



donc au détriment de l'habitation (en 2002, 8 % à Paris Rive droite, 7,4 % à Paris Rive gauche, 7 % dans le reste de l'Île-de-France, et 8,7 % en province) (10).

Les taux de rentabilité sont notoirement plus faibles dans le cas des logements détenus par les petits propriétaires bailleurs. Pour les relever, ces derniers ont fait beaucoup de travaux d'amélioration. Il en est résulté une réduction drastique du nombre de logements locatifs à très bas loyer (11). Quant aux organismes d'HLM, pour de multiples raisons, ils peuvent difficilement répondre à la demande de logements locatifs sociaux : baisse du taux de rotation, liée à la paupérisation, ainsi qu'à l'âge des locataires ; insuffisance de l'offre en rapport avec la faible disponibilité et le coût du foncier ; réticences de certaines municipalités à accepter la construction de logements HLM (12).

Les limites des interventions publiques

Si l'accord est général sur la nécessité d'offrir des logements accessibles aux pauvres, les politiques publiques soulèvent de nombreuses questions. Comme pour toute intervention dans le domaine économique et social, on doit distinguer les objectifs et les instruments des politiques. Les objectifs recouvrent l'efficacité (13) et l'équité (14). L'expérience montre que les aides à la pierre ont été efficaces en termes de construction, mais qu'elles se sont révélées inégalitaires par rapport aux aides à la personne (caractérisées par un transfert en argent) (15). Cela devrait conduire, quand cela est possible, à privilégier les aides à la personne dans les politiques d'accès des pauvres au logement.

Les politiques du logement ne sont pas exemptes d'effets pervers. Dans tous les pays, le blocage des loyers a découragé l'investissement locatif. Par ailleurs, les subventions aux producteurs ne garantissent pas que la construction s'opère aux prix les plus bas. Enfin, on a remarqué que les aides à la personne pouvaient susciter des « trappes à pauvreté », au sens où les ménages bénéficiaires sont découragés de rechercher du travail, l'ensemble des aides décroissant fortement avec le revenu (16). Il en ressort une combinaison nécessaire des politiques du logement et du travail.

L'analyse économique ne peut que souligner l'échec du marché, dans son état actuel, pour résoudre la question de l'accès des pauvres au logement. Cela doit stimuler la recherche des solutions les plus adaptées dans les différents segments du parc, sans oublier le parc locatif privé.

Jean-Jacques Granelle

(10) Pour relever ces taux de rentabilité, les professionnels s'efforcent de pratiquer la vente d'un immeuble d'habitation par lot (vente dite à la découpe) par opposition à la vente en bloc (taux de rentabilité de 10,2 % dans ce cas en 2002).

(11) Qui s'est ajoutée à la contraction connue du parc soumis à la loi de 1948. La loi du 1er septembre 1948 avait pour objectif de relancer la production ; elle s'appuyait sur l'encadrement des loyers du parc ancien et la liberté pour les constructions nouvelles. Voir Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel, 2004, p. 89-91.

(12) **M.-C. Jaillet**, « Toulouse : comment se loger quand on est pauvre, dans une agglomération attractive et en croissance ? », in *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?*, op.cit, 2001, p. 121-128.

(13) Offre de logements en quantité suffisante à des prix accessibles.

(14) Distribution des aides à ceux qui en ont le plus besoin, sauvegarde de la qualité.

(15) **J.-J. Granelle**, *Économie immobilière*, Paris, Economica, 1998, chap. 7 et 8.

(16) Par exemple en France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.